NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale

IL QUADRIMESTRE NERO DI HOLLANDE TRA DEBACLE ELETTORALE ALLE MUNICIPALI E RIMPASTO DI GOVERNO (CON LO SGUARDO RIVOLTO ALLE ELEZIONI EUROPEE..)

di Paola Piciacchia*

Iniziato male a gennaio con le vicende legate alla vita privata del Presidente, proseguito peggio con la crisi in costante ascesa e la debole incisività delle decisioni di politica economica, la conseguente debacle elettorale alle municipali, le necessarie dimissioni del Primo Ministro Jean-Marc Ayrault e la formazione del nuovo Governo Valls, e finito in bilico con i preoccupanti sondaggi sulle elezioni europee, il primo quadrimestre 2014 sarà sicuramente ricordato tra quelli più neri del mandato presidenziale di Hollande.

Al centro dell'attenzione di questi primi quattro mesi dell'anno sono state senza dubbio le elezioni municipali che hanno visto la schiacciante sconfitta del Partito Socialista e l'ascesa del Front National di Marine Le Pen.

Cronaca di una sconfitta quasi annunciata che ha irrimediabilmente confermato la profonda crisi non solo del Partito socialista ma soprattutto la crisi della politica presidenziale che invece da mesi stava tentando con deboli risultati o, comunque ritenuti tali dall'opinione pubblica e dalle sedi internazionali (a tal punto da far parlare insistentemente di "Francia in declino"), di risollevare le sorti economiche del Paese.

Cronaca di una sconfitta annunciata, dunque, in un contesto in cui la stessa Corte dei Conti l'11 febbraio nel suo rapporto annuale aveva fatto previsioni pessimistiche sul

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma

raggiungimento dell'obiettivo del deficit al 3,6% del PIL nel 2014, invitando a moltiplicare gli sforzi di tagli alle spese fino al 2016 e indicando nella previdenza sociale e nelle collettività territoriali i due settori nell'ambito delle quali realizzare le maggiori economie. Un contesto in cui sempre a febbraio erano giunti dati allarmanti sull'aumento della disoccupazione che raggiungeva la quota di 3,34 milioni di senza lavoro.

Sul piano politico, la sconfitta elettorale del PS alle elezioni municipali del 23 e 30 marzo rappresenta senz'altro un evento di grande rilievo. Anche se le cause della sconfitta del partito del Presidente alle elezioni amministrative vanno certamente rintracciate in una molteplicità di fattori, sicuramente l'esito elettorale ha rappresentato in primo luogo un voto sanzione contro Hollande e il suo governo, una "sanzione di una severità senza appello" come è stato scritto. In primo piano, infatti, è emerso il discredito nei confronti dell'Esecutivo, Presidente in testa, che mai nella storia della V Repubblica aveva goduto di così poco gradimento da parte dell'opinione pubblica. Un Esecutivo giudicato opaco, non efficiente, disorientato, con un Presidente e un Primo Ministro non capaci di dare i giusti impulsi ad una macchina governativa in crisi.

E non è un caso che la debolezza dell'Esecutivo nazionale abbia pesato sulle scelte elettorali dei candidati locali "fragilisés" dalla stigmatizzazione di "candidats de François Hollande", con ben 17 ministri del governo Ayrault candidati.

A penalizzare di più il PS è stata poi la volontà di partiti come l'UMP e il FN di "nazionalizzare" la competizione elettorale a differenza della strategia socialista che aveva invece puntato sulla dimensione locale contando sul giudizio positivo che gli elettori avrebbero espresso sulla buona gestione dei sindaci uscenti. Ma proprio sul piano locale, molti risultati hanno risentito dell'incapacità di alcuni sindaci uscenti di rispondere alla crisi economica. Infine la presenza di forze politiche come EELV e il Front National ha fortemente contribuito a dislocare il voto. Proprio quest'ultimo è risultato il vero partito vincitore delle elezioni amministrative ottimizzando il risultato del 6,75% di voti ottenuti con le presentazione di propri candidati in soli 597 comuni su oltre trentamila.

La disfatta elettorale ha avuto conseguenze importanti per l'Esecutivo francese con il cambio al vertice del Governo e l'arrivo di nuovi ministri come quello di Ségolène Royal che dopo anni è sembrata riprendersi la scena politica. Questo cambio può dar luogo a diverse riflessioni. Se da un lato, esso rappresenta la conferma della tradizionale dinamica dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, il secondo considerato una sorta di "fusibile" sacrificabile e sostituibile nei momenti di impasse e crisi della politica presidenziale, dall'altro, manifesta invece, ancora una volta, l'importanza della figura del Primo Ministro nell'ordinamento francese, un perno forte della meccanismo istituzionale della V Repubblica. Dalla sua capacità di trasmissione alla macchina governativa dell'impulso presidenziale dipende in gran parte la buona riuscita dell'indirizzo politico; dal modo in cui il Primo Ministro riesce a garantire la coerenza e la coesione della compagine governativa tracciando insieme ad essa la strada da seguire, avendone al tempo stesso una piena e personale visione dipende la concreta realizzazione del progetto e dell'indirizzo politico del Presidente. In tal senso appare innegabile che la scelta di Valls al posto di Ayrault e la scelta di nuovi ministri abbia risposto in primo luogo all'esigenza di garantire un Governo che soddisfi le caratteristiche appena menzionate. Con la scelta di Valls Hollande ha voluto così garantire, da un lato, un equilibrio maggiore tra le correnti del suo Partito, stemperando, dall'altro, anche quei contrasti nella compagine governativa che Ayrault non era stato in grado di governare, che avevano contribuito ad indebolirlo e che anzi avevano visto come protagonista in più di un'occasione proprio lo stesso Valls.

Una scelta significativa ricaduta su uno dei personaggi politici più graditi all'opinione pubblica ma così tanto diverso dal Presidente da far presagire l'inizio di una sorta di "cohabitation" tra le due teste dell'Esecutivo: opposti nello stile e nei contenuti nonostante l'accordo di fondo sulle grandi linee di politica economica e europea. A Valls spetterà il compito non facile di rilanciare e rendere visibile la politica da più parti considerata "ondivaga" del Presidente.

Se gli ultimi mesi hanno rappresentato un vero e proprio ciclone per l'Esecutivo, sul fronte del Legislativo, il Parlamento prima dell'interruzione della sessione parlamentare in vista delle elezioni municipali, ha portato avanti la propria attività con l'approvazione di una serie di leggi importanti.

In primis – sia pur passata un pò sotto silenzio e opacizzata dalla bagarre mediatica intorno alla vita privata del Presidente – occorre menzionare la promulgazione delle legge sulle pensioni, tassello fondamentale della politica di risanamento dei conti pubblici.

Da ricordare anche l'approvazione della legge sul divieto di cumulo dei mandati tra parlamentari nazionali ed europei e cariche esecutive locali che ha finalmente messo un altro punto fermo importante su una questione che da sempre costituisce terreno fertile per il dibattito in sede dottrinaria e politica e che aveva ricevuto risposte sul piano legislativo ancora parziali. Si tratta infatti dell'ultimo tassello di un quadro normativo che a partire dalla legge organica del 5 aprile del 2000 non era più stato messo in discussione nonostante i diversi tentativi di riforma, supportati – occorre sottilinearlo - più di recente da momenti di riflessione come quello nel 2007 del Comitato Balladur durante la presidenza Sarkozy e quello nel 2012 della Commissione Jospin che avevano proposto il divieto tra funzioni parlamentari e funzioni esecutive locali.

Da menzionare tra le altre, infine, anche la legge relativa alla formazione professionale, l'impiego e la democrazia sociale promulgata il 5 marzo che prevede, tra le altre cose, la creazione di un "conto personale di formazione" che accompagnerà ogni individuo lungo tutta la sua vita professionale, una delle misure "tentate" dal Governo Ayrault a favore dell'impiego.

Il quadrimestre nero di Hollande, denso di avvenimenti, si è concluso con lo sguardo rivolto alle elezioni europee: il forte fronte euroscettico alimentato dal Front National è destinato a segnare la campagna elettorale e il risultato stesso delle elezioni europee..Un nuovo duro colpo in arrivo per il Presidente Hollande e il suo partito?

ELEZIONI

ELEZIONI MUNICIPALI

Il **23 marzo** si è svolto in clima di grande attesa generale il primo turno delle elezioni municipali per il rinnovo di 36.681consigli comunali che ha visto la pesante sconfitta del partito socialista.

La destra parlamentare ottiene complessivamente il 46,38% dei voti contro il 38,20% dei voti della sinistra parlamentare. In particolare a destra ad ottenere il risultato più alto è la lista Divers droite che raggiunge il 24,57% dei voti seguita dall'Union de la droite con l'11,61% dei voti, dall'UMP con il 6,90% dei voti, dall'UDI con il 2,33%, dal Modem con lo 0,49% dei voti e dall'Union de centre con lo 0,48% dei voti. A sinistra invece ad ottenere più seggi è Divers gauche con il 15,89% dei voti, seguita dall'Union de gauche con l'11,40% dei voti, dal Partito Socialista con solo il 6,62% di voti, il Fronte di sinistra con l'1,90% dei voti, l'EELV con l'1,16% dei voti, il Partito comunista con lo 0,91% e il partito di sinistra con lo 0,32%. Ottimo il risultato per il Front National che ottiene il 4,76% dei voti. Molto alto il livello di astensionismo che tocca il 36,45% degli aventi diritto.

Il **30 marzo** si tiene il secondo turno delle elezioni municipali. Dopo il risultato shock del primo turno che ha visto il Partito Socialista uscirne pesantemente sconfitto il clima di attesa del secondo turno si fa ancora più denso, con un partito socialista che spera di limitare i danni. Anche questo secondo turno conferma però il trend del primo turno e segna una vera e propria debacle, una disfatta storica per il partito del Presidente, il Partito Socialista che perde 121 comuni di più di 15.000 abitanti di cui ben 9 di oltre 100.000 abitanti.

I risultati vedono la destra parlamentare ottiene complessivamente il 45,65% dei voti contro il 41,56% dei voti della sinistra parlamentare. In particolare per partiti di destra parlamentari ad ottenere il risultato più alto è la lista dall'Union de la droite con l'19,72% dei voti seguita Divers droite che raggiunge il 16,68% dei voti, dall'UMP con il 7,24% dei voti, dall'UDI con l'1,32%, dall'Union de centre con lo 0,48% dei voti e dal Modem con lo 0,26% dei voti. A sinistra invece ad ottenere più seggi è l'Union de gauche con il 21,88% dei voti seguita da Divers gauche con il 11,64% dei voti, dal Partito Socialista che riduce il risultato ulteriormente dopo il primo turno con solo il 5,78% dei voti, il Fronte di sinistra con lo 0,93% dei voti, il Partito comunista con lo 0,80%, l'EELV con lo 0,47% dei voti, e il partito di sinistra con lo 0,11%. Trionfo del Front National che ottiene il 6,75% dei voti. Tasso di astensione altissimo anche al secondo turno che raggiunge il 37,87% il più alto dal 1971.

Si profilano così nuovi equilibri nella carta elettorale con la destra che detiene ormai 549 comuni di oltre 10.000 abitanti e la sinistra che ne detiene solo 349. Conferma dell'eccellente risultato del Front National che conquista ben 11 regioni. Il risultato del Front National è ancor più sorprendente dal momento che il partito aveva presentato propri candidati in soli 597 comuni sugli oltre trentaseimila.

Le tre grandi metropoli Parigi, Lione e Marsiglia scelgono però la continuità: la sinistra infatti conserva Parigi e Lione mentre la destra conserva Marsiglia.

Delle tre maggiori città francesi Parigi, Lione e Marsiglia, la competizione elettorale nella capitale tra la candidata socialista Anne Hidalgo e quella dell'UMP Nathalie Kosciusko-Morizet è quella che ha suscitato più attenzione a livello nazionale ed internazionale.

Il **23 marzo** i risultati del primo turno si concludono con un testa a testa tra le candidate dei due maggiori partiti: Anne Hidalgo risulta però in vantaggio con il 35,6% dei voti contro Nathalie Kosciusko-Morizet che ottiene il 34,4%. Al ballottaggio del **30 marzo** la Hindalgo vince sull'avversaria con il 54,5% dei voti.

PARLAMENTO

POLITICA DEL LAVORO, POLITICA DELL'IMPIEGO, RECUPERO DELL' ECONOMIA REALE

Un'importante legge ha visto la luce all'inizio del 2014, quella sulle pensioni. Il **20 gennaio** è stata infatti promulgata la legge **n. 2014-40** (J.O. del 21 gennaio 2014) sul futuro e la giustizia del sistema pensionistico. Il testo di legge invero era stato adottato alla fine del 2013 ma la pronuncia del Consiglio costituzionale, adito da più di sessanta deputati, era giunta il **16 gennaio**. Il progetto di legge era stato presentato il **18 settembre 2013** all'Assemblea Nazionale ed ivi approvato in prima lettura, dopo l'adozione da parte del Governo della procedura accelerata, il **15 ottobre 2013**. Trasmesso al Senato era stato regettato invece in prima lettura il **5 novembre**. Dopo la convocazione della Commissione mista paritetica sfociata in un disaccordo sul testo, l'Assemblea Nazionale si era pronunciata con una nuova lettura il **26 novembre** mentre il Senato il **16 dicembre** aveva ancora rigettato il testo che era stato adottato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale il **18 dicembre 2013**.

Il principale obiettivo della legge mira a rendere il sistema pensionistico francese più giusto principalmente attraverso l'introduzione del concetto di "pénibilité" del lavoro ovvero del parametro relativo al grado di incidenza dei lavori usuranti sulla qualità e le

aspettative di vita. Si tratta di un dispositivo che verrà finanziato a partire dal 2015 con contributi dei lavoratori e che prevede un « compte personnel de prévention de la pénibilité » che permetterà di tener conto del grado usura del lavoro ai fini pensionistico e permetterà al lavoratore di accumulare punti che potranno essere convertiti in periodi di formazione, in tempo parziale con mantenimento della retribuzione, aumento della durata dei contributi che permettono di andare prima in pensione. Uno degli assi principali attorno al quale ruota la riforma del sistema delle pensioni francese è inoltre l'innalzamento a partire dal 2020 degli anni di contributi versati per avere diritto alla pensione piena. Il numero di anni necessari per avere diritto alla pensione a tasso pieno sale a 43 senza però toccare i limiti di età già fissati dalla riforma Sarkozy che aveva innalzato l'età pensionabile a 62 anni e l'età per la pensione a tasso pieno a 67 anni.

La legge prevede inoltre anche l'incompatibilità tra pensione e attività professionale. La liquidazione della pensione comporterà infatti la cessazione di ogni attività professionale fermo restando il diritto di ciascuno di intraprendere successivamente un'attività professionale che non darà più alcun nuovo diritto alla pensione.

Nell'ambito della politica portata avanti dal Governo per il rilancio dell'impiego il **5 marzo** è stata promulgata anche la legge **n. 2014-288** del (J.O. del 6 marzo 2014) relativa alla formazione professionale, l'impiego e la democrazia sociale. Il progetto di legge era stato presentato all'Assemblea Nazionale il 22 gennaio 2014 e, dopo l'adozione della procedura accelerata da parte del Governo, ivi approvato in prima lettura il 7 febbraio. Trasmesso al Senato il progetto di legge era stato apporvato con modifiche dalla seconda camera il 20 febbraio. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica che era riuscita a mettere d'accordo entrambe le Camere, il testo era stato adottato in via definitiva da Assemblea Nazionale e Senato rispettivamente **il 26 e il 27 febbraio.**

La legge rappresenta un altro tassello della politica del lavoro portata avanti dal Governo Ayrault dopo le grandi conferenze sociali del luglio 2012 e del giugno 2013. La legge prevede, tra le altre cose, la creazione di un "conto personale di formazione" che accompagnerà ogni individuo lungo tutta la sua vita professionale e che sarà finanziato con più di un miliardo di euro. In questo ambito i fondi di formazione vengono orientati verso le categorie più bisognose come coloro che sono in cerca di lavoro, i salariati meno qualificati, i giovani con un contratto "en alternance" (vale a dire quei giovani che optano per un contratto di formazione con una remunerazione a seconda del tipo di contratto di lavoro, di apprendistato o di professionalizzazione), i dipendenti di piccole imprese. La legge prevede inoltre che l'1% della massa stipendiale sia destinata alla formazione professionale. La legge infine mette mano anche al segmento della democrazia sociale con nuove regole sulla rappresentanza patronale e sindacale. Merita ricordare che il progetto di legge prevedeva anche un rafforzamento delle ispezioni sul

lavoro con un aumento dei poteri di sanzione e prevenzione ma un emendamento del Senato ne ha soppresso le disposizioni relative.

Ancora in primo piano l'economia con la promulgazione il **17 marzo** della legge **n. 2014-344** (J.O. del 18 marzo 2014) relativa alla tutela dei consumatori. Il progetto di legge era stato presentato il **2 maggio 2013** all'Assemblea Nazionale ed ivi adottato in prima lettura il 3 luglio. Trasmesso al Senato era stato adottato con modifiche il 13 settembre 2013. In seconda lettura era stato poi approvato dall'Assemblea Nazionale con nuove modifiche il 16 dicembre 2013 e successivamente al Senato il 29 gennaio 2014. Dopo la convocazione della Commissione Mista paritetica che aveva trovato l'accordo, il progetto era stato infine approvato dal Senato e dall'Assemblea Nazionale rispettivamente il 12 e il 13 febbraio. Adito da 60 senatori e 60 deputati sulla legge si era poi pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza **n. 690** del **13 marzo 2014**. La legge introduce la class action per permettere la riparazione dei danni subiti dai consumatori. La legge mira introduce anche tutta una serie di strumenti a tutela dei consumatori.

Sempre in tema di economia si segnala la promulgazione il **29 marzo 2014** della legge **n. 2014-384** (J.O. dell'1 aprile 2014) relativa al recupero dell'economia reale. La proposta di legge era stata presentata all'Assemblea Nazionale il 15 maggio 2013 ed ivi approvata in prima lettura l'1 ottobre 2013. Trasmessa al Senato era stata rigettata in prima lettura il 4 febbraio 2014. Nonostante la convocazione della Commissione Mista paritetica non si era giunti ad un accordo. Il disaccordo infatti era stato riconfermato quando dopo una nuova lettura da parte dell'Assemblea Nazionale, il testo era stato adottato il 17 febbraio ma rigettato dal Senato il 21 febbraio. In via definitiva era stato poi adottato dalla sola Assemblea Nazionale il **24 febbraio**. Sulla legge si è pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza **n. 692 DC** del **27 marzo 2014**. La legge tende a ripristinare le prospettive dell'economia reale e dell'impiego industriale cercando di venire incontro ai salariati e agli azionisti mettendo d'accordo le esigenze di capitale e lavoro attraverso una serie di misure volte a tutelare il lavoro e l'impresa.

CUMULO DEI MANDATI E RICONOSCIMENTO SCHEDE BIANCHE

Nel mese di febbraio hanno finalmente visto la luce, dopo quasi un anno di gestazione e un particolare braccio di ferro tra Assemblea Nazionale e Senato, le due leggi sul divieto del cumulo dei mandati promulgate il **14 febbraio** (J.O. del 16 febbraio). Si tratta della legge organica **n. 2014-125,** relativa al divieto del cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o senatore, e della legge ordinaria **n. 2014-126** relativa al divieto del cumulo dei mandati delle funzioni esecutive locali con il mandato

di rappresentante del Parlamento europeo. I progetti delle due leggi erano stati presentati all'Assemblea Nazionale il 3 aprile 2013 ed ivi approvati in prima lettura con procedura accelerata il 9 luglio. Trasmessi al Senato erano stati approvati con modifiche il 19 settembre. In seguito al mancato accordo nella Commissione Mista paritetica, e ad una nuova lettura da parte dell'Assemblea Nazionale con adozione del testo il 20 novembre e da parte del Senato con adozione del testo con modifiche il 15 gennaio 2014, il progetto era stato approvato, in lettura definitiva, dall'Assemblea Nazionale il 22 gennaio 2014. Su entrambe le leggi il Consiglio Costituzionale si è pronunciato la decisione n. 688 DC del 13 febbraio 2014.

Le due leggi nascono dall'esigenza, come si legge nel resoconto del Consiglio dei Ministri del 3 aprile 2013, di garantire un'evoluzione dell'ordinamento alla luce delle riforme intervenute negli ultimi anni che hanno accresciuto sia le competenze esecutive a livello locale sia le prerogative dei parlamentari e di consentire un rinnovamento democratico facilitando l'accesso alle funzioni elettive di nuove personalità.

Le due leggi vietano dunque il cumulo del mandato di parlamentare europeo o nazionale con l'esercizio di funzioni di direzione o di codirezione in seno alle collettività territoriali o agli enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria sia metropolitani che d'oltremare. La legge inoltre estende tale divieto ad alcune funzioni non esecutive quali le presidenze delle assemblee locali in Corsica, Martinica, Nuova Caledonia e Polinesia francese. Le legge organica prevede anche che un parlamentare dimissionario in forza del cumulo dei mandati sia sostituito dal suo supplente e che queste disposizioni vengano applicate a partire dal prossimo rinnovo delle assemblee interessate successive al 17 marzo 2017 in modo da non rimettere in discussione la sincerità del voto e di non indebolire con un effetto retroattivo le disposizioni relative alla sostituzione censurabili da parte del Consiglio Costituzionale.

Sempre in tema di legislazione elettorale il **21 febbraio** viene promulgata un'altra legge la **n. 2014-172** (J.O. del 22 febbraio 2014) relativa al riconoscimento del voto bianco alle elezioni.

La proposta di legge di origine parlamentare era stata presentata il **24 luglio 2012** all'Assemblea Nazionale ed ivi adottata in prima lettura il 22 novembre 2012. Trasmesso al Senato il testo era stato approvato con modifiche il 28 febbraio 2013. Il testo in seconda lettura era stato adottato infine all'Assemblea Nazionale il **20 novembre 2013** e il **12 febbraio 2014** al Senato.

La legge - che ha visto la luce, sia pur senza particolari contrasti tra le due camere, dopo un periodo di gestazione durato due anni – prevede che le schede bianche vengano conteggiate separatamente dalle schede nulle e sottratte al numero dei voti espressi e che esse vengano solo menzionate nei verbali.

SICUREZZA

Una legge relativa alla sicurezza è stata promulgata il **28 marzo 2014**. Si tratta della legge **n. 2014-372** (J.O. del 29 marzo 2014) relativa alla geolocalizzazione. Il progetto di legge era stato presentato al Senato ed ivi approvato, dopo la dichiarazione di adozione da parte del Governo della procedura accelerata, in prima lettura il 20 gennaio 2014. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato con modifiche l'11 febbraio 2014. Trovato l'accordo nella Commissione Mista paritetica il testo era stato approvato in via definitiva d Assemblea Nazionale e Senato il 24 febbraio. Adito da da più di 60 deputati, sulla legge si è pronunciato il Consiglio Costituzionale con sentenza n. 693 DC del 25 marzo 2014. La legge interviene in un settore sensibile come quello della tutela della privacy inquadrando più strettamente il potere di investigazione nell'ambito della localizzazione degli apparecchi mobili per la repressione della criminalità sostituendo le disposizioni in materia molto generali del codice penale con disposizioni molto più dettagliate sulle procedure da seguire sempre su autorizzazione della magistratura.

POLITICA ESTERA

Il **25 febbraio** tutti i gruppi parlamentari del Senato e dell'Assemblea Nazionale votano a favore del prolungamento dell'operazione militare Sangaris nella Repubblica centroafricana iniziata nel dicembre 2013.

DICHIARAZIONE DI POLITICA GENERALE E PATTO DI STABILITA'

L'**8 aprile** il Primo Ministro Manuel Valls impegna la propria responsabilità di fronte all'Assemblea Nazionale su una dichiarazione di politica generale ottenendo la fiducia con 306 voti a favore, 239 contro, e 26 astensioni.

Il **29 aprile** l'Assemblea Nazionale approva il patto di stabilità elaborato dal Governo Valls con 265 voti a favore e 232 voti contro e 67 astensioni. 41 le astensioni socialiste, dato che ha evidenziato una grave frattura all'interno della maggioranza orami debolita nonostante le rassicurazioni del portavoce del governo Stéphane Le Foll che ha parlato di un voto che rafforza il Primo Ministro e dello stesso Valls il quale ha sottolineato che l'importanza di un voto che dimostra che la maggioranza, al di là del dibattito interno, ha approvato il progetto.

GOVERNO

LE DIMISSIONI DI AYRAULT E IL NUOVO GOVERNO VALLS

Dopo la clamorosa sconfitta al secondo turno delle elezioni municipali del 30 marzo il **31 marzo 2014** il Primo Ministro Ayrault rassegna la proprie dimissioni non prima però di aver reagito alla debacle elettorale dichiarando che "la responsabilité de l'échec est collective" e auspicando la costituzione di una "équipe gouvernamentale efficace et soudée et une majorité rassemblée".

Al posto di Ayrault viene nominato l'ex Ministro degli Interni, Manuel Valls, 51 anni, il "socialista di destra", in economia vicino alle posizioni di Tony Blair, il meno alleato tra i sostenitori di Hollande, il più popolare dei ministri del precedente Governo cui spetterà il compito non facile di tentare di ricostruire il consenso verso i socialisti e la politica presidenziale.

Il **2 aprile** viene annunciata la lista dei Ministri che vede l'esclusione degli esponenti del partito ecologista EELV con i quali la convivenza nel precedente governo era stata difficoltosa e che avevano annunciato che non sarebbero entrati a far parti di un nuovo Governo. Qualche novità significativa per una compagine di governo che nel complesso viene però quasi interamente riconfermata. Michel Sapin, fedele di Hollande ed ex ministro del Lavoro, diventa Ministro delle Finanze, Laurent Fabius viene riconfermato al Ministero degli Esteri, Arnaud Montebourg viene nominato ministro dell'Economia. Christiane Taubira viene confermata come ministro della Giustizia e oltre alla Taubira mantengono l'incarico anche Marisol Touraine agli Affari sociali, Aurélie Filippetti alla Cultura e Jean-Yves Le Drian alla Difesa.

Entra a far parte della squadra di governo l'ex candidata alle presidenziali Ségolène Royal che diventa Ministro dell'Ecologia, Energia e Sviluppo sostenibile. Benoit Hamon diventa ministro dell'Istruzione.

Il posto che era di Valls di Ministro dell'Interno va infine a Bernard Cazeneuve mentre la carica di Ministro del Lavoro a Francois Rebsamen.

In un governo con poche novità e che mantiene cariche importanti quali istruzione e Giustizia ad esponenti dell'ala più sinistra del partito al fine di ricompattarlo dopo la sconfitta elettorale e la scelta di Valls, i ministri Royal, Montebourg, Sapin e Rebsamen saranno destinati a giocare un ruolo importante per la rilevanza assunta dai loro dicasteri nel rilancio della politica presidenziale: economia, lavoro, finanze e sviluppo sostenibile sono infatti gli assi del governo "di lotta" voluto da Hollande.

L'**8 aprile** il Governo Valls ottiene la fiducia dall'Assemblea Nazionale (vedi supra)

IL PATTO DI STABILITA' DEL GOVERNO VALLS

All'indomani dell'insediamento il Governo di Manuel Valls si mette al lavoro per rilanciare l'economia francese e centrare gli obiettivi secondo il patto di responsabilità lanciato da Hollande in gennaio e ribadito con il cambio effettuato a Matignon dopo la debacle elettorale del 30 marzo.

Il **23 aprile** in Consiglio dei Ministri viene approvato il documento economico e finanziario con il quale il Governo Valls punta a risanare il Paese rivedendo le stime di crescita del Paese dal 3,6% per il 2014 al 3,8%. Tre gli assi sui quali ruota il piano del governo: in primo luogo la riduzione del deficit al 3% del PIL nel 2015 per essere in regola con Bruxelles; in secondo luogo la creazione di un ambiente favorevole alla crescita delle imprese e in terzo luogo le azioni per l'occupazione. La strada tracciata è quella dei tagli alla spesa per 50 miliardi con l'auspicio di un abbassamento della pressione fiscale per il 2015. L'obiettivo di fondo è quello di portare la crescita del Paese dallo 0,50% per il 2014, all'1,7% nel 2015 e al 2,25% nel 2016 e 2017.

In vista della pronuncia parlamentare del **29 aprile** sul documento di stabilità del Governo, Manual Valls il **28 aprile** scrive una lettera ai parlamentari della maggioranza dopo le forti tensioni tra Esecutivo e Legislativo sui tagli alla spesa previsti dal Governo. Nella lettera, con la quale il Premier francese cerca di convincere i deputati a votare il patto di stabilità, sono contenute aperture sul patto per la povertà, le pensioni minime e I funzionari.

CAPO DELLO STATO

Si è tenuta il **14 gennaio,** in un clima di attesa generale, la conferenza stampa del Presidente Hollande dopo gli eventi scandalo legati alla sua vita privata.

Sorvolando finché ha potuto sulla vita privata, il Presidente si è preoccupato innanzitutto di rilanciare la politica del suo quinquennato riassumendo essenzialmente in tre punti gli obiettivi da perseguire. Innanzitutto ha poposto un patto di responsabilità con le imprese. Già preannunciato alla fine del 2013 il patto prevede innanzitutto di qui al 2017 la riduzione del costo del lavoro con l'abbassamento di 30 miliardi di oneri supplementari, contributi familiari, a carico delle imprese e dei lavoratori indipendenti, l'unica condizione – ha detto Hollande "pour que les entreprises retrouvent de la marge – non pas pour leur faire plaisir, pour leur faire quelque cadeau ».

Hollande ha anche annunciato una diminuzione delle tasse, l'abbassamento della spesa pubblica di 50 milioni di euro e la creazione di un consiglio strategico della spesa pubblica che si riunirà ogni mese per valutare le politiche pubbliche.

Il Presidente ha promesso inoltre per il 2014 ancora 50.000 impieghi di avvenire che si aggiungono ai 100.000 del 2013.

Il Presidente ha rilanciato infine anche sul piano istituzionale annunciando una legge sul decentramento che ridefinisca il potere regolamentare delle regioni, la diminuzione del loro numero e una migliore definizione delle loro competenze.

LA NOMINA DEL PRIMO MINISTRO VALLS

Il **31 marzo** dopo le dimissioni del Primo Ministro Jean-Marc Ayrault, Hollande nomina Primo Ministro Manuels Valls ex Ministro degli Interni annunciando in un messaggio tv che si tratterà di un governo « di lotta » con la responsabilità di convincere l'Europa sulla spesa pubblica e sulla competitività francese. Hollande si assume tutte le responsabilità della sconfitta elettorale e tenta con la nuova compagine governativa di raccogliere la sfida lanciata dal catastrofico risultato alle elezioni municipali per un cambiamento di rotta della politica presidenziale.

Con un breve messaggio diffuso su tutte le reti Hollande prende atto della situazione ammettendo di aver compreso il messaggio dei francesi con il voto amministrativo e evocando un nuovo patto di solidarietà con i francesi che si aggiunge al patto di responsansabilità con il quale avete tentato di rilanciare a gennaio.

CORTI

Anche nei primi quattro mesi del 2014 numerose sono state le sentenze del Consiglio Costituzionale con le quali la corte francese si è espressa.

Si vuole qui in particolare porre l'attenzione su alcune di esse per l'importanza che assumono a livello ordinamentale.

Per quanto riguarda le pronunce DC utile ricordare in primis la pronuncia del **23 gennaio 2014** la **n. 2013-687** relativa alla legge di modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle metropoli (vedi infra). I ricorrenti avevano contestato la conformità a Costituzione del'articolo 22 relativo alla metropoli di Grand Paris, degli artt. da 22 a 24 relativi al polo commerciale de La Defense e ai rapporti tra l'ente pubblo di gestione di questo polo e l'ente pubblico di pianificazione dello stesso, dell'art. 26 relativo alla metropoli di Lione, degli artt. 33 e 37 relativi ai mandati di consigliere

metropolitano, e infine dell'art. 43 relativo alla trasformazione in metropoli degli enti pubblici di cooperazione intercomunale. Su tutte queste disposizioni il Conseil si è pronunciato per la conformità a Costituzione. Solo nel caso dell'art. 26 che oltre a creare la metropoli di Lione consente di derogare al principio di incompatibilità tra il mandato di sindaco e quello di presidente del consiglio della metropoli stabilendo la possibilità di un cumulo delle funzioni contrariamente a quanto disposto dal codice della collettività territoriali, il Conseil ha dichiarato la costituzionalità dell'art. 26 su stretta riserva di interpretazione inquadrando la possibilità di cumulo delle funzioni nell'ambito della necessità di garantire l'avvio delle istituzioni e a partire dal prossimo rinnovo generale dei consigli comunali.

In febbraio il Conseil si è invece pronunciato sulle due leggi, organica e ordinaria, relative al divieto di cumulo dei mandati (vedi supra). Con sentenza **n. 2014-688 DC** del **13 febbraio 2014** il Conseil si è pronunciato sulla legge ordinaria relativa al divieto del cumulo dei mandati tra funzioni esecutive locali e rappresentanti del Parlamento europeo giudicandola complessivamente conforme a Costituzione salvo per una puntuale riserva di interpretazione che ha portato il Conseil a ritenere che le regole sulle incompatibilità, per il principio di uguaglianza, dovessero essere applicate anche alle funzioni del vice-presidente eletto dell'Assemblea della Corsica.

Con sentenza **n. 2014-689 DC** del **13 febbraio** si è inoltre pronunciato sulla legge organica relativa al divieto di cumulo del mandato di senatore o deputato con le funzioni esecutive locali.

In primo luogo il Conseil ha censurato il paragrafo IV dell'articolo 8 relativo alla sostituzione dei senatori dichiarando non conforme a Costituzione la procedura seguita. In effetti l'art. 46, c. 4 Cost. prevede che le disposizioni di legge relative al Senato vengano approvate in termini identici dalle due Camere, procedura che era non seguita per la legge approvata in via definitiva dall'Assemblea Nazionale.

In secondo luogo ha dichiarato conforme a Costituzione tutti i restanti articoli della legge salvo una riserva di interpretazione relativa all'art. 1 con la quale il Conseil ha esteso le regole sulle incompatibilità, per il principio di uguaglianza, anche alle funzioni del vice-presidente eletto dell'Assemblea della Corsica.

Una significativa sentenza del Conseil è intervenuta sulla legge relativa alla geolocalizzazione (v. supra) sulla quale si è pronunciato con la decisione **n. 2014-693 DC** del **25 marzo 2014.** Il Consiglio Costituzionale ha nel complesso ritenuto conforme a Costituzione la legge sulla geolocalizzazione degli apparecchi mobili nell'ambito dell'attività investigativa di repressione del crimine. Il Conseil ha infatti escluso la violazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti dal momento che la legge prevede misure di restrizione degli stessi in casi particolarmente gravi secondo una procedura

fortemente inquadrata e sottoposta all'autorizzazione della magistratura, tali dunque da non costituire un carattere sproporzionato ripsetti alla gravità e alla complessità dei delitti commessi. Il Conseil ha tuttavia parzialmente censurato e sottoposto a rigida riserva di interpretazione le disposizioni degli artt. da 230-40 a 230-42 del codice di procedura penale relative al fascicolo del procedimento al fine di evitare che una condanna possa essere pronunciata sulla base di elementi di prova di cui la persona messa sotto processo non abbia la possiblità di contestare le condizioni di raccolta.

Oltre a questi aspetti merita ricordare che il Conseil con la medesima sentenza è tornato a pronunciarsi sulla procedura legislativa censurando l'intero art. 3 della legge relativo all'ente di gestione dei beni confiscati. Tale articolo introdotto con un emendamento in prima lettura al Senato non presentava infatti alcun legame, neanche indiretto, con il testo in discussione ed è quindi stato censurato dal Conseil in quanto contrario all'art. 45 Cost. che invece prescrive la ricevibilità in prima lettura di emendamenti che abbiano un legame, anche indiretto, con il testo in discussione.

Per quanto riguarda le pronunce su la QPC merita qui ricordarne in particolare due.

La prima è la sentenza **n. 2014-387** QPC del **4 aprile 2014** con la quale il Consiglio Costituzionale ha affermato con forza il rispetto dello stato di diritto e l'incostituzionalità di disposizioni legislative che contrastano con esso. La pronuncia del Conseil ha riguardato infatti il ricorso presentato dalla Corte di Cassazione su una questione prioritaria di costituzionalità relativa alla conformità ai diritti e alle libertà dell'art. 8371-13 del codice del lavoro che nel prevedere le modalità di contrasto al lavoro nero stabiliva una procedura giudiziaria, autorizzata dalla magistratura, che poteva comportare visite, perquisizioni e sequestri nei luoghi di lavoro, e contro la quale non era possibile, per la persona coivolta, ricorrere per l'annullamento se non in caso di processo. Il Consiglio costituzionale ha ritenuto che l'art. 8371-13 del codice del lavoro fosse in contrasto con l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in virtù del quale « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » e l'ha dichiarato incostituzionale. Il Consiglio costituzionale ha tuttavia previsto, in considerazione dell'importanza degli strumenti per la repressione delle violazioni, di differire al 1° gennaio 2015 gli effetti abrogativi della sentenza in modo da consentire al legislatore di intervenire a sanare i profili di incostituzionalità della normativa.

L'altra sentenza QPC che qui merita ricordare è la **n. 2014-392 QPC** del **25 aprile 2014** su una questione prioritaria di costituzionalità posta dalla Provincia Sud della Nuova Caledonia con la quale il Conseil ha confermato la propria giurisprudenza in tema di leggi referendarie.

Il Consiglio Costituzionale era stato adito dalla Corte di Cassazione il 20 febbraio 2014, da un lato, sul 13° dell'art. 8 della legge n. 88-1028 del 9 novembre 1988 relativo alla disposizoni statutarie e preparatorie all'autodeterminazione della Nuova Caledonia, e, dall'altro, sul comma 5 dell'art. 1 dell'ordinanza modificata n. 85-1181 del 13 novembre 1985 relativa ai principi direttivi del diritto del lavoro e all'organizzazione e al funzionamento delle ispezioni del lavoro e del tribunale del lavoro in Nuova Caledonia.

Riguardo al primo profilo il Consiglio costituzionale ha ancora una volta riconfermato la propria incompetenza a giudicare su disposizioni di legge adottate in via referendaria.

Quanto al secondo punto, il Consiglio ha invece giudicato conforme a Costituzione le regole contestato non ritenendole contrarie ad alcun diritto o libertà che la Costituzione garantisce.

AUTONOMIE

COLLETTIVITÀ TERRITORIALI: "CHEF DE FILE" E METROPOLI

Ad inizio gennaio è stata promulgata un'altra importante legge, la **n. 2014-58** del **27 gennaio** (J.O. del 28 gennaio 2014) cosidetta "loi MAPAM" relativa alla modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e all'affermazione delle metropoli.

Il progetto di legge conformemente all'art. 39 Cost. era stato presentato al Senato il **10 aprile 2013** ed ivi approvato il **6 giugno 2013**. Trasmesso all'Assemblea Nazionale era stato adottato in prima lettura con modifiche il 23 luglio 2013. In seconda lettura il Senato aveva ancora modificato il testo approvandolo il 7 ottobre 2013. L'Assemblea Nazionale aveva anch'essa nuovamente emendato il testo approvandolo con modifiche il 12 dicembre. Di fronte al persistente disaccordo tra le due camere, era stata convocata la Commissione mista paritetica che ha raggiunto l'accordo sul testo consentendo così l'approvazione in via definitiva da parte di Senato e Assemblea Nazionale il **19 dicembre**. Il Consiglio costituzionale, adito da più di sessanta deputati, si è infine pronunciato il **23 gennaio** con la sentenza n. 687 DC.

Si tratta di una legge di grande rilievo per quanto concerne l'evoluzione del decentramento francese, la prima delle tre leggi di riforma prevista dall'agenda governativa. La legge MAPAM provvede, da un lato, alla migliore definizione delle competenze delle collettività territoriali e, dall'altro, al rafforzamento delle dinamiche urbane attraverso l'affermazione del ruolo delle metropoli.

In particolare, riguardo alla definizione delle competenze, la legge del 27 gennaio 2014, prevedendo la nuova nozione di collettività "chef de file" stabilisce che le

collettività territoriali così qualificate – alle quali sono attribuite competenze particolari per ogni livello territoriale - abbiano il diritto di elaborare convenzioni territoriali di razionalizzazione delle competenze.

La legge istituisce inoltre tre grandi metropoli a statuto particolare: la metropoli di *Grand Paris* che si sostituirà dal 1° gennaio 2016 alle 19 intercomunalità esistenti e che raggrupperà principalmente il comune di Parigi, l'insieme dei comuni dei dipartimenti dell'Hauts-de-Seine, della Seine-Saint-Denis e della Val-de-Marne, oltre ad una serie di comuni degli altri dipartimenti della regione dell' Île-de-France appartenenti al 31 dicembre 2014 ad un *établissement public* di cooperazione intercomunale comprendente almeno un comune dei dipartimenti dell'Hauts-de-Seine, della Seine-Saint-Denis e della Val-de-Marne il cui consiglio municipale abbia deliberato favorevolemente prima del 30 settembre 2014; la metropoli di *Lyon* che sarà creata a partire dal 1° gennaio 2015 e che raggrupperà il comune di Lione e la porzione di dipartimento del Rhône situato nel suo perimetro urban; la metropoli *d' Aix-Marseille-Provence* che raggrupperà a partire dal 1° gennaio 2016 l'insieme dei comuni membri della comunità urbana di Marseille Provence métropole, della comunità d'agglomerazione del Pays d'Aix-en-Provence, della comunità di agglomerazione Salon Étang de Berre Durance, della comunità di agglomerazione dei Pays d'Aubagne e dell'Etoile, del syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence e della comunità di agglomerazione del Pays de Martigues.

La creazione delle metropoli corrisponde all'esigenza di garantire lo sviluppo economico, sociale e ambientale delle comunità coinvolte.